Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 61 (1988)

Heft: 6

Artikel: Les plans directeurs cantonaux romands : Neuchâtel : opinion

Autor: Boillod, Philipp

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-128883

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Nous reviendrons ci-dessous (point 3.4) sur un certain nombre de dispositions particulières figurant dans ces lois et règlement.
Nous aborderons maintenant les problèmes actuels.

3. Tâches actuelles

3.1. Généralités

Nous espérons avoir démontré ci-dessus que l'aménagement du territoire est une préoccupation constante et déjà ancienne des autorités neuchâteloises.
Toutefois, chacun sait que l'aménagement du territoire est une tâche permanente et jamais finie. Il s'agit en fait, maintenant, de s'adapter aux buts et principes définis dans la loi fédérale et de tenir compte des activités et démarches prévues par le plan directeur cantonal.

3.2. Adaptation des plans et règlements d'aménagement communaux

Le canton demande aux communes d'adapter leurs plans et règlements d'aménagement jusqu'en 1990.
Il ne s'agit d'ailleurs nullement, dans notre canton, de redimensionner les zones à bâtir (d'où le délai dépassant celui fixé à l'article 35 al. 1 LAT), cette opération ayant déjà été réalisée au moment de l'Arrêté fédéral urgent (AFU). C'est plutôt le contenu des zones qui doit être réexaminé: l'ordre des constructions, les dimensions des bâtiments, le degré d'utilisation des terrains, le mélange des fonctions, etc.
A quoi s'ajoutent la prise en compte de problèmes nouveaux tels que la protection contre le bruit, celle des captages, la préservation et la gestion des espaces naturels.
L'objectif de notre office serait l'élaboration de plans directeurs communaux (hélas non obligatoires) conçus comme des instruments de coordination des activités à incidences spatiales.

Gestion du plan directeur cantonal

Comme tous les autres cantons, nous devrons apprendre, ces prochaines années, à gérer le plan directeur cantonal. La tâche ne sera pas aisée, tant il est vrai que la coordination n'est pas facile à réaliser dans les faits.

3.4. Application de dispositions légales

Le droit neuchâtelois (cf. ci-dessus point 2.2) contient un certain nombre de dispositions innovatrices dont l'application n'ira pas sans poser quelques problèmes.

Equipement des terrains à bâtir
Les communes doivent appliquer le système de la contribution, payable par les propriétaires au moment de la réalisation des infrastructures, dans les zones à bâtir non encore équipées.

Plus-value
La LCAT (art. 19 à 28) définit un système de compensation des avantages et des inconvénients liés à l'aménagement du territoire. L'Etat prélève ainsi 20% de la plus-value résultant de la mise en zone à bâtir de tout nouveau terrain.

Expropriation
Les communes bénéficient de la faculté d'exproprier (à certaines conditions) des terrains constructibles lorsque l'offre de ces derniers est insuffisante (art. 48-49 LCAT).

Etudes d'opportunité
Pour étendre une zone à bâtir, les communes devront prouver le besoin sur la base d'une étude d'opportunité établie dans une dimension régionale (art. 5, al. 2 du décret sur la conception directrice cantonale).

3.5. Questions particulières

Différentes études sectorielles conduiront, ces prochaines années, à l'établissement d'un plan des carrières et gravières et des plans des chemins pour piétons et de randonnée pédestre.

4. Conclusions

Les autorités responsables se sont toujours révélées dynamiques et innovatrices en matière d'aménagement du territoire dans notre canton.
Il ne reste qu'à poursuivre dans cette voie.

P.-A. Rumley,
chef de l'Office de l'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel

OPINION

L'indispensable lien sol–économie

La Suisse aime les «Sonderfälle». Ils sont même à l'origine de ses institutions si l'on songe, par exemple, à la démocratie directe et à la double majorité du peuple et des cantons nécessaire pour modifier la Constitution fédérale. Le canton de Neuchâtel cultive donc aussi ses particularités dans différents domaines. Celui de l'aménagement du territoire ne fait pas exception et nous tenterons ici, brièvement, d'en dégager quelques points essentiels.
Qui dit aménagement du territoire dit donc bien «territoire», soit, selon le Petit Larousse, *«étendue de terre dépendant d'un Etat, d'une ville, d'une juridiction, etc.». Ajoutons encore à cela qu'un territoire n'est pas extensible, qu'il est soumis à des conditions géographiques et climatiques et qu'il accueille généralement, comme c'est le cas en Suisse, toute une série d'activités humaines et de bâtiments.*
Voyons donc ce qu'est le territoire neuchâtelois et quelles activités s'y exercent.
Neuchâtel est un canton-ville qui a choisi de vivre à la campagne. Entendez par là que sa population résidente se concentre essentiellement sur deux agglomérations: Le Locle – La Chaux-de-Fonds d'une part, la ville de Neuchâtel et le littoral d'autre part.
Pourtant, le reste du canton n'est pas constitué que de campagne. En effet, tant le Val-de-Travers que le Val-de-Ruz accueillent des industries traditionnelles de la Chaîne du Jura, soit de l'horlogerie et de la mécanique de précision. Mais ce sont bien les deux agglomérations qui concentrent la majorité économique des entreprises, les écoles supérieures, l'Université, les services et l'administration cantonale. Ainsi l'ont voulu l'histoire et les hommes de ce pays. Et comme le

bourgeois de Molière, les Neuchâtelois ont depuis longtemps fait de l'aménagement du territoire sans le savoir.

Le canton n'a en effet pas attendu les directives fédérales et les censeurs de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire pour s'occuper de la gestion «physique» de son territoire. Ainsi, les rives du lac, le vignoble et les crêtes du Jura font l'objet de protections légales cantonales depuis longtemps. Quand les autres cantons bétonnaient, Neuchâtel, lui, se penchait sur son territoire pour le protéger et le valoriser.

Les dispositions fédérales qui ont suivi l'article constitutionnel sur l'aménagement du territoire sont donc venues se greffer sur des pratiques neuchâteloises anciennes. Le problème, c'est qu'elles n'ont pas été conçues dans le même esprit. Berne pense «Suisse» et Neuchâtel à son canton, à ses habitants, à son économie.

De plus, le canton a connu justement, ces quinze dernières années, une profonde mutation industrielle. Ces difficultés ont, comme les premières mesures cantonales au chapitre de l'aménagement du territoire, fait l'objet d'un très large consensus politique visant à régénérer le tissu industriel neuchâtelois.

Des emplois, des emplois nouveaux, c'est donc aussi du sol à occuper. Et il est évident que les vieilles usines de mécanique ou d'horlogerie n'offrent généralement pas les conditions nécessaires à l'exercice de nouvelles activités. On a donc parfois le sentiment que la législation fédérale sur l'aménagement du territoire empêche ou retarde le développement de nouveaux espaces industriels.

Le cadre légal existant, il s'agit donc de faire avec. De trouver des solutions permettant rapidité et souplesse, de vraiment considérer l'aménagement du territoire comme étant au service de la communauté cantonale et non pas un service de l'administration chargé d'appliquer des directives fédérales.

Ce postulat passe par une meilleure intégration des services s'occupant de la promotion économique et de l'aménagement du territoire. Les nouvelles donnes de l'économie européenne et mondiale le démontreront certainement ces prochaines années.

Philippe Boillod

VAUD

Simple formalité administrative ou véritable instrument de gestion du territoire?

«Mais qu'est-ce donc que ce plan directeur?»

– «Une coquille vide.»
– «Il ne dirigera pas grand-chose.»
– «Une vidange-dégraissage.»
– «Ne pas déranger s.v.p.»
(...)

Que n'a-t-on pu entendre et lire dans la presse à propos de ce fameux plan, particulièrement à l'occasion du débat mené au Grand Conseil vaudois en vue de son adoption, en mai 1987. Fait particulièrement rare dans la vie politique vaudoise, le plan directeur cantonal avait fait l'unanimité, ou presque, au sein du Parlement. Cette unanimité s'était montrée assez large en tout cas pour qu'aussitôt le document devienne suspect aux yeux de certains observateurs.

Mais les arguments avancés par les défenseurs du plan ne manquaient pas non plus de vigueur:

– «Enfin un instrument de consensus.»
– «Enfin des principes qui sont applicables à tous les types de situation.»
– «Enfin des règles du jeu qui respectent les caractéristiques propres à chaque région.»
– «Enfin un instrument de référence qui permet de faire le lien entre les divers types d'activités qui mettent le territoire à contribution.»

Face à des opinions aussi tranchées, on est en droit de se demander pourquoi une telle différence d'appréciation et surtout comment se former une opinion dans un tel contexte.

Il apparaît que la différence de points de vue, mise en évidence au travers de ces deux attitudes, est moins le fait d'une opposition fondamentale exprimée en termes politiques, qu'une différence de niveau d'information relative à l'évolution technique du mode de planification.

En effet, nombre de personnes restées en marge de l'élaboration du plan directeur, ou qui n'ont fait qu'en observer la progression de l'extérieur, continuent aujourd'hui à considérer un tel document comme une sorte de superplan d'affectation. Dans leur esprit, chacun des points localisés par ce plan, chacune des courbes qu'il trace dans l'espace, ainsi que chacune des surfaces qu'il définit, constituent autant d'instruments de contrainte absolue. Dans une telle conception des choses – encore en vigueur dans le canton il y a une quinzaine d'années, un plan réalisé à petite échelle – comme le plan vaudois pensé et conçu au 1:100 000e – peut effectivement paraître flou, imprécis et fort peu directeur...

Depuis cette époque, cependant, la doctrine a évolué, de même qu'a été modifiée parallèlement la définition du plan directeur, pour s'adapter aux besoins du moment d'une part et, d'autre part, pour permettre de tenir compte des exigences nouvelles posées par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, entrée en force au 1er janvier 1980.

En fait, dans le canton de Vaud comme ailleurs, en dépit du fait qu'une certaine avance avait été prise en matière de planification directrice, il fallut procéder à un réajustement de démarche, pour permettre d'assimiler la notion de coordination, rendue fondamentale par la nouvelle loi. Ainsi donc, l'objectif qui s'imposa dans ce contexte fut de trouver une nouvelle efficacité au principe d'aménagement, s'appuyant plus sur la conviction que sur la contrainte. Cette conception reflétait une volonté de réactiver le débat politique sur la question de l'aménagement du territoire, plutôt que de l'abandonner à une pratique juridique souvent trop étroite.

Pour ce faire, le Service vaudois de l'aménagement du territoire, travaillant en étroite collaboration avec les autres services de l'administration, s'attacha à une double démarche. Il s'efforça